

96/15

Kontrolní závěr z kontroly „Státní záruka za úvěr na výstavbu nového odbavovacího areálu mezinárodního letiště Praha-Ruzyně a hospodaření s prostředky státního rozpočtu poskytnutými na tuto stavbu“

Kontrola byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1996 pod číslem 96/15. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Kontrolu provely v období od dubna do září 1996 skupiny kontrolujících z Odboru průmyslu, dopravy a energetiky NKÚ a Odboru životního prostředí a výstavby NKÚ.

Cílem kontroly bylo prověřit plnění podmínek, za nichž byla poskytnuta státní záruka na bankovní úvěry k financování výstavby odbavovacího areálu letiště Praha-Ruzyně a hospodaření se státními prostředky. Kontrolovaným obdobím byly roky 1994 až 1996.

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo financí (dále jen „MF“), Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) a státní podnik Česká správa letišť (dále jen „ČSL“) jako investor (zřízená 21. 12. 1990 jako příspěvková organizace bývalého Federálního ministerstva dopravy a 1. 6. 1995 transformovaná na státní podnik).

Původním záměrem, odsouhlaseným usneseními vlády ČR č. 99 ze dne 11. 4. 1991, č. 339 ze dne 6. 5. 1992 a č. 428 ze dne 11. 8. 1993, bylo založení obchodní společnosti se zahraniční účastí Prague International Airport Development Corporation pro výstavbu, financování a provozování odbavovacího areálu na tomto letišti a převedení práv k vyčleněným pozemkům, objektům a zařízením na tuto společnost na dobu 25 let. Ta měla, podle Hlavní dohody mezi ČSL a ostatními partnery společnosti, zajistit do 31. 12. 1993 zdroje na financování výstavby ve výši 160 mil. USD a během 36 měsíců realizovat výstavbu tohoto areálu o projektované kapacitě odbavení 4,8 mil. cestujících ročně a výhledově až 6,4 mil. cestujících. Tento záměr a následně uzavřené dohody podstatně ovlivnily průběh výstavby i v dalších letech.

Obchodní společnosti se nepodařilo zajistit zdroje financování ani do září 1994, neboť banky (International Financial Corporation, Barclays Bank PLC, Crédit Lyonnais a Investiční a Poštovní banka, a.s.) požadovaly, nad rámec uvedené dohody, ručení státem za poskytované úvěry. Jako problematické se ukázalo i předpokládané užívání práva zahraniční společnosti k provozování odbavovacího areálu do roku 2018. To by totiž po splacení úvěru (v roce 2005) nemotivovalo uživatele k dalšímu rozšiřování jeho odbavovací kapacity. Zároveň v ČR od doby schválení původního záměru vzrostla nabídka volných zdrojů tuzemských bank.

Usnesením vlády ČR č. 733 ze dne 21. 12. 1994 bylo rozhodnuto o změně způsobu zabezpečení výstavby od-

bavovacího areálu mezinárodního letiště Praha-Ruzyně. Vláda v této souvislosti deklarovala svou připravenost poskytnout státní záruku za úvěr k zajištění financování připravované stavby.

Pro zabezpečení výstavby byla na základě usnesení vlády ČR č. 176 ze dne 22. 3. 1995 poskytnuta státní záruka za úvěr ve výši 4 250 mil. Kč a za úroky ve výši 2 733,2 mil. Kč. Úvěr konsorcia českých bank v čele s Investiční a Poštovní bankou, a. s., (dále jsou zúčastněny Česká spořitelna, a. s., Československá obchodní banka, a. s., Komerční banka, a. s.) má být čerpán až do ledna 1998 a splácen v letech 1998 až 2005.

Stavba byla zahájena v červnu 1995 s termínem ukončení v listopadu 1997 a její investiční náklady byly stanoveny ve výši 4 824,1 mil. Kč. Z vlastních zdrojů ČSL má být uhrazena část ve výši 574,1 mil. Kč. Investorem stavby je ČSL, tzv. řídicím výstavby (v podstatě generální dodavatel) francouzská firma Bouygues S.A. a stavebním dozorem anglická firma British Aerospace (Consultancy Services) Ltd.

Nezajištění potřebných zdrojů původní obchodní společností má za následek časovou ztrátu, spočívající v oddálení výstavby o cca 17 měsíců, která je částečně kompenzována předpokládaným zkrácením doby výstavby z 36 na 29 měsíců, tzn. zpoždění ukončení výstavby o 10 měsíců, dále finanční ztrátu ve výši 170 mil. Kč vynaložených ČSL v letech 1991 - 1994 (příprava projektové dokumentace, poradenská činnost tuzemských a zahraničních bank), které není možno v dalším procesu výstavby využít, a 50 mil. Kč proplacených ČSL v roce 1995 na činnost zahraničních bank.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podala ČSL, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících. Odvolání podáno nebylo.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Josef Pohl - předseda, Ing. Karel Bidlo, JUDr. Jiří Drábek, JUDr. Jan Holeček, Ing. Jana Krejčová a Ing. Alexandr Růžek - členové) na svém zasedání konaném dne 6. ledna 1996

s c h v á l i l usnesením č. 96/15/251
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.

1. MF poskytlo ČSL v roce 1995 ze státního rozpočtu na výkup pozemků systémovou investiční dotaci ve výši 200 mil. Kč, ačkoli ministr dopravy navrhoval pro tento účel návratnou finanční výpomoc, uvažovanou ve státním rozpočtu původně pro státní podnik Řízení le-

tového provozu. Při vynakládání prostředků státního rozpočtu postupovalo neehospodárně, neboť tím dojde ke zkrácení příjmů státního rozpočtu v letech 1996 až 1998, kdy měla být návratná finanční výpomoc splacena.

Obecně závazným předpisem není v této souvislosti stanovena pravomoc MF při disponování s prostředky státního rozpočtu, a to změna formy účasti státního rozpočtu na financování vybraných akcí v průběhu rozpočtového roku.

2. Přestože na připomínku ministra financí k důvodové zprávě k návrhu usnesení vlády ČR č. 176 ze dne 22. 3. 1995, o vyhodnocení investičních potřeb ČSL, MD uvedlo, že tyto potřeby budou převážně kryty z kumulovaných zdrojů ČSL, investiční dotace poskytovalo MD více jak z poloviny celkových investičních nákladů. V roce 1995 investiční dotace ve výši 297,6 mil. Kč představovala 66 % investovaných prostředků v ČSL (mimo výstavby areálu), v roce 1996 dotace ve výši 407,3 mil. Kč kryje potřeby ČSL z 75 %. Pro další roky je s touto dotací i nadále počítáno, ačkoli ČSL má mít dostatek zdrojů s možným použitím i na krytí těchto potřeb.
3. V jednotlivých měsících roku 1995 ČSL, jako investor stavby, nevyužívala pro výstavbu nového odbavovacího areálu letiště z čerpaného úvěru částku v rozsahu 215,7 - 441,6 mil. Kč. V prvním pololetí roku 1996 potom částku 441,6 - 917,2 mil. Kč. Výše státní záruky na úroky plynoucí z poskytnutého úvěru tak byla v roce 1995 o 13,6 mil. Kč a v roce 1996 (do 15. 7. 1996) o 32,7 mil. Kč vyšší, než činila potřeba stavby. Celkové neehospodárné využití finančních prostředků ve výši 46,3 mil. Kč vzniklo v důsledku nesouladu plánu organizace výstavby a skutečného čerpání úvěru.
4. V platnosti je stále zaručená maximální cena ve výši 212,9 mil. DEM (3 938,7 mil. Kč), vyplývající ze smlouvy uzavřené ČSL dne 29. 12. 1994 s řídicím výstavby, která neodpovídá skutečné hodnotě díla. V průběhu výstavby došlo totiž již ke změnám v náplni dodávek, ovlivňujících rozsah stavby. Vzhledem k tomu nelze vyloučit zvýšení ceny až o 1,1 mil. DEM (cca 20 mil. Kč). Uvedená smlouva je z hlediska jednoznačnosti výkladu pojmů nedostatečná a dává možnost několikaletého výkladu, zejména pokud jde o ukončení jednotlivých etap výstavby a uplatňování smluvních pokut. Smluvní vztahy s řídicím výstavby navíc nedávají ČSL dostatek prostoru vyvíjet vůči němu účinný tlak na dodržování termínů i na hospodárnost při stanovování konečných cen za vyvolané či dodatečné změny. Nebyly určeny postupové termíny dokončení rozhodujících stavebních objektů. Termíny byly určeny pouze na jednotlivé etapy výstavby s objemem stavebních prací přes 1 mld. Kč. Smlouva zakotvila zcela výjimečné pravomoci stavebnímu dozoru. Ten může ulo-

žit řídicímu výstavby provést jakoukoliv změnu týkající se předmětu díla až do výše úhrnné částky rovnající se 30 % zaručené maximální ceny, tj. cca 1,32 mld. Kč, vydávat pokyny ke změně bez předchozího souhlasu investora, jestliže hodnota změny uvedená v pokynu nepřekročí částku 5 000 USD a celková hodnota všech změn nepřekročí částku 500 000 USD. Následná jednání a schvalování těchto kroků investorem po rozhodnutí dozoru mohou být převážně jen formální a ve vztahu k již provedeným pracím a změnám neúčinná.

Důsledkem výše uvedeného je i to, že ačkoli podle smlouvy s řídicím výstavby měla být první etapa (výstavba prstu B, galerie B a další práce) dokončena do 26. 4. 1996, nemohla ČSL doložit dodržení tohoto závazného termínu. Stavební dozor nevydal předběžné osvědčení o jejím dokončení, ČSL nebyla doručena faktura s vyúčtováním zálohových plateb a daně z přidané hodnoty k odvodu do státního rozpočtu.

5. V rozporu se smlouvou o poskytnutí úvěru jsou financovány práce a změny stavby, které nejsou v souladu s podklady uvedenými ve smlouvě s řídicím výstavby.

II.

1. MD porušilo ustanovení § 13 odst. 2 písm. e) zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ve znění zákona č. 92/1991 Sb., podle kterého:

„Zakládací listina musí obsahovat: ...

e) výši kmenového jmění; pokud nelze výši kmenového jmění stanovit, musí se tak stát do 60 dnů ode dne vzniku podniku;“

O d ů v o d n ě n í:

MD nestanovilo ke dni vzniku s. p. ČSL, ani ve lhůtě 60 dnů výši kmenového jmění.

2. ČSL porušila:

a) ustanovení § 11 odst. 1 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého:

„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem republiky určeny.“

O d ů v o d n ě n í:

Ze systémové investiční dotace pro rok 1995 ve výši 200 mil. Kč na výkup pozemků dotčených výstavbou termínálu bylo vykoupeno 50 pozemkových parcel o rozloze 85 940 m², které nejsou dotčeny touto výstavbou a nejsou vymezeny v územním rozhodnutí pro výstavbu letiště Ruzyně. Jde o pozemky, kterými jejich vlastníci

podmínili prodej pozemků výstavbou dotčených. Celkově neoprávněně čerpaná částka na výkup těchto parcel v roce 1995 činila 94,4 mil. Kč;

b) ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., podle kterého:

„Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem.“

O d ů v o d n ě n í:

Zálohy řídicímu výstavby ve výši 350 168 669 Kč (proplacená 31. 1. 1995) a 618 024 000 Kč (proplacená 29. 6. 1995) byly v účetnictví ČSL vedeny od doby úhrady až do května 1996 nesprávně na účtu 042 - Pořízení hmotných investic. Na tomto účtu se podle opatření Federálního ministerstva financí č.j. V/20 100/1992, kterým se stanoví Účtová osnova a postupy účtování pro podnikatele, ve znění pozdějších změn a doplňků, zálohy nevedou;

c) ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., podle kterého:

„... účetní jednotky, které jsou právnickými osobami, sestavují rozvahu také ke dni svého vzniku ...“

O d ů v o d n ě n í:

ČSL nesestavila rozvahu ke dni svého vzniku, tj. k 1.6. 1995, a ani v době kontroly nebyl tento doklad k dispozici;

d) ustanovení § 9 zákona č. 138 /1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého:

„Ke zřízení vodohospodářských děl (§ 38), k jejich změnám a zrušení je třeba povolení vodohospodářského orgánu.“

O d ů v o d n ě n í:

Výstavba společné čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“) a čistírny kontaminovaných vod (dále jen „ČKV“) v jižním areálu letiště Praha-Ruzyně byla zahájena 21. 2. 1996 bez vodohospodářského povolení, které bylo vydáno až dne 14. 6. 1996, tedy v době kontroly;

e) ustanovení § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, podle kterých:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku ...“

„Uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže podle odstavce 1 je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených v § 49 nebo § 50 tohoto zákona.“

(Podle ustanovení § 50: *„Uzavření smlouvy na podkladě písemné výzvy zasláné zadavatelem jednomu zájemci o veřejnou zakázku k podání nabídky se připouští v případě: ...*

b) specializované veřejné zakázky v případech, kdy plnění veřejné zakázky může poskytnout jediný zájemce ...“)

O d ů v o d n ě n í:

Výkup pozemků z prostředků státního rozpočtu s cenou vyšší než 500 tis. Kč je veřejnou zakázkou ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 uvedeného zákona. Vzhledem k charakteru veřejné zakázky měly být smlouvy uzavírány na podkladě písemné výzvy zasláné jednomu zájemci. ČSL doložila jednání s těmito zájemci, avšak písemné výzvy nezaslala.

ČSL dále zadala zpracování dokumentace pro stavební povolení stavby „Společná ČOV a ČKV v severním areálu letiště Praha-Ruzyně“ dne 30. 6. 1995 dodatkem č. 4 smlouvy o dílo 1/93/212/Ši, v hodnotě dodávky 2 070 000 Kč, bez provedení výzvy zájemcům o veřejnou zakázku;

f) ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, podle kterého:

„Podmínky soutěže musí obsahovat ...

b) dobu a místo plnění veřejné zakázky, ...“

O d ů v o d n ě n í:

Při vyhlášení obchodní veřejné soutěže na zhotovitele stavby „Společná ČOV a ČKV v jižním areálu letiště Praha-Ruzyně“ dne 2. 8. 1995 ČSL neuvedla dobu plnění veřejné zakázky, což mohlo negativně ovlivnit cenu stavby a její průběh;

g) ustanovení § 40 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, podle kterého:

„Uzavřená smlouva musí obsahovat ustanovení, kterým je nabídková cena uchazeče stanovena jako cena maximální, kterou je možné překročit jen za podmínek stanovených ve smlouvě.“

O d ů v o d n ě n í:

ČSL uzavřela dne 27. října 1995 smlouvu o dílo č. 37300/95 na stavbu „Společná ČOV a ČKV v jižním areálu letiště Praha-Ruzyně“, ve které není cena stanovena jako maximální, ale jako pevná. Tím se ČSL zbavila možnosti pořízení stavby hospodárněji s nižšími náklady;

h) ustanovení § 42 odst. 1 a 2 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, podle kterých:

„Po uzavření smlouvy s uchazečem, popřípadě po zrušení soutěže vyplní zadavatel ‘Evidenční list veřejné zakázky’, jehož vzor je uveden v příloze tohoto zákona, a zašle jej do 15 dnů od uzavření smlouvy orgánu dohledu.“

„Zadavatel je povinen po uzavření smlouvy uveřejnit v Obchodním věstníku uchazeče, s nímž byla smlouva uzavřena, včetně nabídkové ceny.“

O d ů v o d n ě n í:

ČSL po uzavření smluv na zhotovení „Společné ČOV a ČKV v jižním areálu letiště Praha- Ruzyně“ a „Společné ČOV a ČKV v severním areálu letiště Praha-Ruzyně“ ne- uveřejnila v Obchodním věstníku uchazeče a jejich nabídkové ceny a orgánu dohledu nezaslala „Evidenční listy veřejné zakázky“;

i) ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 97/1974 Sb., o archivnictví, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého:

„Státní orgány, obce, jiné právnické osoby, jakož i fyzické osoby při provozování podnikatelské činnosti (dále jen ‘původci’) jsou povinny zajistit odbornou správu písemností vzešlých z jejich činnosti, popřípadě z činnosti jejich předchůdců (včetně písemností došlých), dbají při tom o řádnou spisovou evidenci, o účelné a bezpečné uložení písemností a o jejich řádné vyřazování při skartačním řízení.“

O d ů v o d n ě n í:

ČSL kontrolní skupině nepředložila originál dohody (smlouvy) o koordinaci výstavby mezi Českou správou letišť, s. p., a Bouygues S.A. podepsanou dne 29. 12. 1994. Tím vznikly pochybnosti o platnosti této dohody, zejména proto, že ČSL v únoru 1995 podepsala dohodu totožného znění (dle jejího vyjádření k odstranění formálních nedostatků). Při platnosti této druhé dohody by bylo nutné postupovat podle od 1. 1. 1995 platného zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, tj. vyhlásit veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku na tuto akci;

j) ustanovení čl. 2 odst. 4 Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku, vydaných MF pod č. j. 113/1 679/1994, podle kterých:

„Při pořizování investičního majetku s účastí investičních výdajů státního rozpočtu mohou právnické a fyzické osoby poskytovat zálohy zhotovitelům díla ... a to do výše 10 % z objemu investičních výdajů stanovených pro každý rok výstavby. Za tyto zálohy bude v tomtéž roce provedeno věcné plnění, tj. zúčtování za provedené práce a dodávky ...“

(Povinnost dodržovat uvedené Zásady byla zdůrazněna dopisem ministra dopravy č. j. 16 118/1995-0 120 ze dne 11. 1. 1995, kterým byly stanoveny rozpočtové ukazatele pro ČSL.)

O d ů v o d n ě n í:

ČSL poskytla dne 31. 10. 1995 a 9. 11. 1995 dodavateli stavby „Společná ČOV a ČKV v jižním areálu letiště Praha-Ruzyně“ zálohy v celkové výši 3 600 000 Kč, přičemž objem investičních výdajů stanovených pro rok 1995 činil 6 500 000 Kč a záloha místo stanoveného maxima 10 % dosáhla výše 55,4 %.

Dále poskytla dne 2. 8. 1995 dodavateli stavby „Společná ČOV a ČKV v severním areálu letiště Praha-Ruzyně“ zálohu v celkové výši 5 000 000 Kč, přičemž objem investičních výdajů stanovených pro rok 1995 činil 19 600 000 Kč a záloha místo povolených 10 % pro rok dosáhla výše 25,5 %.

Vyhodnocení:

1. Finanční vyhodnocení státní záruky

Z kontroly ČSL předložených podkladů vyplývá předpokládaný dostatek zdrojů pro splácení úvěrů ve stanovené výši. Za roky 1995 - 2005 lze předpokládat, že ČSL vytvoří (včetně úvěru) zdroje v celkové výši 13 657 mil. Kč, což při celkové potřebě ve výši 9 936 mil. Kč, zahrnující investiční náklady, splátky úvěru i ostatní vlastní potřeby ČSL, dává možnost úvěr splatit bez čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu. Přehled je uveden v následující tabulce.

[v mil. Kč]

	podle usnesení vlády ČR č. 176/1995	předpoklad
Zdroje celkem	10 004	13 657
z toho: úvěry bank	4 250	4 250
Investiční náklady	4 756	4 824
Splátky úvěrů	4 250	4 250
Celková potřeba	9 038	9 936
Volné zdroje	966	3 721

2. Shrnutí kontrolních zjištění

Výsledky kontroly NKÚ prokázaly řadu nedostatků v hospodaření s prostředky státního rozpočtu kapitoly 327 - Ministerstvo dopravy. Nejzávažnějším zjištěním je porušení rozpočtových pravidel republiky tím, že dotace byly ČSL použity k jinému než stanovenému účelu. Nedostatky v oblasti zadávání veřejných zakázek u ČSL mohou mít negativní dopady nejen na průběh, ale i výslednou cenu výstavby nového odbavovacího areálu.

Kontrolou NKÚ bylo dále zjištěno, že pro stanovení kmenového jmění státního podniku existuje legislativní

nesrovnalost v právním řádu, spočívající v současné platnosti právních předpisů různé právní síly. Podle zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, čistá hodnota majetku svěřeného podniku tvoří jeho kmenové jmění. Podle nařízení vlády ČSFR č. 577/1990 Sb., o finančním hospodaření státních podniků, se však toto jmění tvoří ze zůstatku fondu základních prostředků a investic, obrátového fondu a fondu cenných papírů. Tyto fondy však ve stávajícím účetnictví (Opatření FMF č. j. V/20 100/1992 ze dne 15. 6. 1992, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro podnikatele, ve znění pozdějších předpisů - účinnost od 1. 1. 1993) neexistují.